

# El Índice de Desigualdad en el Desarrollo Humano Comunal: termómetro de la situación social de las comunas

## Presentación

El índice de desigualdad en el desarrollo humano comunal mide la diferencia en la evolución entre las comunas que están mejor y las que están peor en torno a la salud, entendida como una vida larga y saludable, el nivel de vida digno a partir de los ingresos, y el acceso a la educación, las tres dimensiones del desarrollo humano según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

El índice mide cómo evoluciona cada comuna en relación a cómo evolucionan las demás, es decir, mide cuánto peor o cuánto mejor está una comuna respecto del resto en torno a las tres dimensiones, y a la vez, sirve para mirar cómo cambia eso en el tiempo.

Es decir, nos permite saber en qué posición se ubica una comuna en términos de desarrollo humano frente a las otras, pero también nos permite saber la intensidad, la distancia, que hay respecto de las demás, particularmente de la comuna que ranquea primero y de la que ranquea último. Además, mirado a lo largo de los años, nos permite ver cómo van cambiando de posición y en qué grado lo hacen.

Con este índice, sabemos cuánto peor (o mejor) está una comuna respecto de las demás en torno a la salud, la educación y el nivel de vida, las tres dimensiones del desarrollo humano.

## Resultados

La evolución de los resultados de los últimos cuatro años (hasta 2011 que es el último año disponible) son alarmantes para casi todas las comunas y en todas las dimensiones. No sólo se manifiesta un deterioro notorio de las comunas que en el año de base (2008) estaban relativamente peor, sino que hay una desmejora incluso en aquellas comunas que al comienzo podían considerarse afortunadas por su posición relativa.

La desmejora atraviesa las comunas de diferentes niveles socioeconómicos, demostrando que los últimos cuatro años de gestión ni siquiera pudieron mejorar la situación del electorado pretendidamente más cercano al PRO en torno a dimensiones básicas como salud, educación e ingresos.

Comuna	2008	2009	2010	2011	% de 2008	Barrios
1	0,59692322	0,54373658	0	0,49373098	82,71264482	Constitución - Montserrat - Puerto Madero - Retiro - San Nicolás - San Telmo
2	0,96914312	0,99635036	0,74951235	0,90356811	93,23371244	Recoleta
3	0,65203373	0,70795357	0,5668692	0,22845256	35,03692281	Balvanera - San Cristóbal
4	0,25938961	0,25380169	0	0	79,40354547	Barracas - Boca - Nueva Pompeya - Parque Patricios
5	0,57442537	0,63981771	0,65174358	0,67061776	116,7458467	Almagro - Boedo
6	0,72254516	0,7735942	0,78811046	0,79107337	109,4842809	Caballito
7	0,51787692	0,48502492	0,37881331	0,16322542	31,51818837	Flores - Parque Chacabuco
8	0	0	0	0	0	Villa Lugano - Villa Riachuelo - Villa Soldati
9	0,29863498	0,19451453	0,27838	0,19593883	65,6114818	Liniers - Mataderos - Parque Avellaneda
10	0,47762907	0,42215307	0,37150656	0,45558189	95,38403663	Floresta - Monte Castro - Vélez Sársfield - Versalles - Villa Luro - Villa Real
11	0,66405124	0,62408816	0,57180658	0,57681442	86,86293881	Villa del Parque - Villa Devoto - Villa General Mitre - Villa Santa Rita
12	0,61844646	0,66655159	0,53572786	0,72312039	116,9253024	Coghlan - Saavedra - Villa Pueyrredón - Villa Urquiza
13	0,90304343	0,93978525	0,88309859	0,80139898	88,74423441	Belgrano - Colegiales - Núñez
14	0,79144487	0,91407725	0,67566288	0,96747498	122,2416129	Palermo
15	0,59627429	0,46676231	0,57450315	0,32577061	54,63435554	Agronomía - Chacarita - Parque Chas - Paternal - Villa Crespo - Villa Ortúzar

La penúltima columna permite ver el resultado de cada comuna como porcentaje del valor inicial de 2008. Allí, se puede ver que salvo las comunas 6, 5, 12 y 14, todas las demás comunas tuvieron una disminución relativa respecto de su situación anterior. En algunos casos sólo marginal, en comunas que teóricamente no podemos decir en principio que hayan sufrido grandes desmejoras (comunas 2 y 10).

Pero hay casos muy alarmantes, de comunas que se ubican casi en la mitad del valor original, con lo que hay un gran desmejoramiento relativo de esas comunas. El caso que aparece como más alarmante es el de la 7, que inicialmente tenía un puntaje de 0,51 y cerró 2011 con 0,16. La sigue la Comuna 3, que en 2008 tenía un puntaje de 0,65 y en 2011 cerró con 0,22 (35 % del valor inicial). Luego, la Comuna 15, con un desmejoramiento del 54 %, al tener un puntaje inicial de 0,59 en 2008 y cerrar 2011 con 0,32. Otro de los casos alarmantes, cuya variación porcentual no es tan notoria pero si se dimensiona el significado de los índices se nota lo grave de la situación, es el de la Comuna 4, que pasó de tener el valor más bajo con excepción de la 8 en 2008, a estar en la misma situación que la 8 en 2010 y 2011, es decir, su índice pasa a corresponder al cero absoluto, donde todas las dimensiones son el peor desempeño del año. Si bien el hecho de que los dos den cero es una casualidad estadística (podría haber un punto de diferencia en alguna dimensión que acerque a una de las dos a cero en el límite), el significado concreto es que una comuna que todavía no estaba en la peor de las situaciones sociales alcanzó a compartir ese podio luego de cuatro años.

La Comuna 8, por su parte, es el piso en todas las dimensiones, y como se dijo, no hay variación aquí porque siempre es el peor de los casos, y elegimos utilizar un valor real para el mínimo en lugar de un valor teórico.

Por otro lado, así como para la 8 encontramos el 0, podríamos esperar que alguna de las comunas que están en las mejores posiciones relativas alcancen el máximo en las tres dimensiones en algún momento, pero eso no ocurre: la que más se acercó a 1 fue la Comuna 2, es decir el barrio de Recoleta, pero solo en los años 2008 y 2009, con un puntaje de 0,96 y 0,99 respectivamente, con lo cual en alguna de las dimensiones otra de las comunas tuvo marginalmente una mejor performance que la 2. Por otro lado, la 2 también sufrió una desmejora notoria en 2010, llegando a un puntaje de 0,74 arrastrado por un aumento de la mortalidad infantil en la Comuna de 5,1 a 6,7.

En 2011 la Comuna 2 se recupera, volviendo a un puntaje de 0,9, pero no porque la mortalidad infantil haya mejorado, sino porque las demás comunas empeoraron a la par en este indicador. Esto indica que ese aumento de la mortalidad infantil en esa comuna no tuvo sesgo estadístico o estacionalidad, ya que en 2011 la mortalidad infantil fue de 6,6 (0,1 menos que en 2010). Para el total de la ciudad, este indicador aumentó de 6,6 a 8,2.

Luego, hay casos de comunas que sin haber empeorado significativamente ni presentarse en niveles socialmente alarmantes, tienen una disminución relativa que dado lo que sabemos sobre esas comunas necesita un mayor análisis que permita formular explicaciones. Ese es el caso de las comunas 11 y 13.

Por último, respecto de las comunas que tuvieron una mejoría considerable (del 0,79 al 0,96 para Palermo, y del 0,61 al 0,72 para la 12) podemos pensar en la revalorización de esas zonas por parte del mercado inmobiliario, los desarrollos comerciales y otros factores que no tienen que ver con la movilidad social ascendente sino con el desplazamiento geográfico de sectores de alto poder adquisitivo al convertirse en atractivas zonas que antes no lo eran tanto.

Cada uno de estos datos, así como los valores para cada dimensión, requieren de un análisis pormenorizado, que al entrecruzarse con otros datos e información de tipo cualitativa, permita explicar la grave situación que hemos descripto. A priori, lo que sabemos y podemos afirmar, es que los últimos cuatro años de gestión han empeorado de manera gravísima la situación social de varias comunas en términos de relativos, a partir de una medida integral del desarrollo humano, entendido este como el acceso a la educación, la salud, y a un nivel de vida digno.

La mayoría de las comunas de la ciudad están peor en todas estas dimensiones, algunas en la peor situación posible, cuando hace algunos años todavía tenían posibilidades de avance, y con importantes retrocesos en algunas que estaban relativamente bien. Con estos datos descriptivos no podemos formular inferencias causales, pero no es muy arriesgado, en base a cómo y dónde evolucionaron estas dimensiones, proponer que buena parte de este retroceso se debe a la desidia, la inacción y la gestión en contra de políticas públicas esenciales del Gobierno de la Ciudad, como la salud y la educación públicas y la promoción de la inclusión laboral de los sectores no favorecidos por el modelo económico que propugna el macrismo.

## Hipótesis de trabajo

*Como hipótesis general, puede proponerse que la diferencia en la performance entre unas comunas y otras está dada por la dependencia de la acción del Estado para tener buenos resultados en cada área, siendo que hay comunas donde la necesidad de la acción estatal para tener una buena salud, educación y nivel de ingresos es menor, y otras donde la población dadas las condiciones socioeconómicas de base necesita mucho más del Estado proveyendo acceso a derechos esenciales a través de los servicios de salud, educación y mediante estrategias de desarrollo económico, políticas de ingreso y acciones redistributivas.*

*En las comunas donde hay una mayor incidencia de la educación privada, de las obras sociales y prepagas al tratarse mayormente de población con alto nivel de calificación laboral y educativo, trabajo registrado y que forma parte de un pujante sector de servicios, lo que el Estado haga con la educación y la salud tiene menos impacto que en aquellas comunas donde la población es altamente dependiente de los servicios públicos.*

*Por eso, al menos como base, debemos pensar que la diferencia en la performance entre una y otra comuna tiene que ver en primer lugar con lo que el Estado porteño hace o deja de hacer. Pero no sólo vemos un posible origen en lo que se deja de hacer, sino también en lo que se hace: por ejemplo, con el aumento considerable durante el gobierno del PRO de los subsidios a la educación privada, hay un fenómeno de redistribución de recursos donde se benefician más los que menos lo necesitan, y se canalizan relativamente por ello menos recursos a los que lo necesitan más.*

*Por eso, no son inocuas ninguna de las políticas públicas que se toman, y en cualquier desarrollo de este fenómeno de desigualdad que empeora a lo largo del tiempo, la acción estatal está en el centro.*

*Cuestiones como la infraestructura hospitalaria, el salario de los profesionales y la disponibilidad del personal necesario para cubrir toda la demanda, como la cantidad de enfermeros, la presencia o no de un hospital en cada comuna y el rol de los CESAC, la ejecución eficiente o no de programas específicos hacia la salud materno infantil como el Plan Nacer, exitoso en la mayoría de las provincias, la competitividad del salario docente en establecimientos públicos, la carrera docente, la ejecución y la mejora de la infraestructura escolar, los planes de continuidad escolar para mantener a la población en esa edad dentro del sistema para que termine la secundaria, entre varias otras cuestiones, no son inocuas sino que son clave al pensar las diferencias geográficas entre una y otra comuna, cada cual con composiciones demográficas y socioeconómicas contrastantes.*

*Pero aún así, el índice no sólo se ve influenciado por las diferencias de base y la acción (o inacción) del Estado a lo largo del tiempo, sino que en algunos valores también hay un fuerte peso de lo que hace este respecto de la población más vulnerable en las comunas con menos población vulnerable. Por ejemplo, esperaríamos un mejor desempeño de la Comuna 2, sin embargo al ser la primer comuna en dar un gran salto negativo en la mortalidad infantil esta se desempeña peor de lo esperado, probablemente no porque haya aumentado la mortalidad infantil*

*entre la población de mayor poder adquisitivo sino que la inacción del Estado en esa comuna donde se piensa que su acción no es necesaria fue tan grande que el impacto sobre la porción de población vulnerable, relativamente menor que la de otras comunas, probablemente también haya sido más fuerte.*

*La lógica que podemos suponer en un contexto de contracción del Estado es la de hacer el menor esfuerzo sólo en aquellos lugares donde es fundamental para la sola supervivencia de estándares mínimos de vida y no más que eso, con lo cual se hace poco, no se busca mejorar las condiciones de vida sino sostener un status quo pernicioso, y sólo se lo hace en las comunas críticas, con lo cual a lo largo del tiempo empeoran las comunas que de base estaban mal y también empeoran relativamente las comunas que estaban bien.*

*Por otro lado, respecto de la dimensión que mide el nivel de ingresos, podemos pensar en el rol redistributivo del Estado a través de las políticas de ingresos (que, como en el caso de Ciudadanía Porteña) disminuyeron durante el gobierno del PRO, en la obra pública con grandes desembolsos de dinero que van directamente a manos de trabajadores que no están calificados para el sector servicios que los excluye, el rol del empleo público como uno que promueve el desarrollo laboral, la capacitación y la promoción de personas que son excluidas de plano por el sector privado por sus condiciones de base (y que el Estado mediante la inserción y la capacitación puede perfectamente aprovechar como recurso humano al tiempo que cumple un rol social), son políticas que también por la contracción del Estado impactan en el nivel de ingresos, junto con las políticas fiscales y la promoción del desarrollo económico y la diversificación productiva.*

## Metodología

El Índice de Desarrollo Humano es una medida resumida del desarrollo humano y fue elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo para evaluar el avance promedio conseguido por un país. Sin embargo, lo interesante del IDH son las dimensiones que considera, la simpleza del cálculo y su efectividad analítica. El IDH abarca lo que el PNUD considera tres dimensiones básicas del desarrollo humano: una vida larga y saludable, acceso a la educación y un nivel de vida digno. El IDH es la media geométrica de índices normalizados que miden los logros en cada dimensión (Klugman, Rodríguez y Choi, 2011).

En principio, el IDH se puede extrapolar a cualquier sociedad y a cualquier nivel de gobierno, siempre que podamos comparar y establecer relaciones con otras situaciones, es decir, siempre que tengamos unidades de análisis que comparar, ya sea temporalmente o contra otras unidades en el mismo período. De hecho, el PNUD realiza adaptaciones del IDH para evaluar municipios, construyendo un índice específico para comparar entre los municipios de un país, que no difiere en casi nada del mundial.

De hecho, si tuviéramos acceso a los mismos indicadores que se utilizan para construir el IDH sobre cualquier sociedad, podríamos construir el índice y comparar

con el resto de los países del mundo sobre la base de la tabla que el PNUD publica todos los años.

Sin embargo, nuestro caso de estudio es la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y en particular sus comunas, para las cuales no están disponibles todos los indicadores que necesita el IDH tal como lo publica el PNUD. Si bien para la CABA en general esos indicadores están disponibles, el ejercicio que nos interesa no es ver cómo se ubica la CABA frente a los países del mundo, sino cómo se ubican las comunas, es decir, qué grado de desarrollo humano tiene una comuna de la Ciudad frente a las demás y cuál ha sido la evolución en el tiempo.

Para ello, utilizamos una serie de proxys que respetan las dimensiones del IDH y buscan aproximarse al modelo planteado por el PNUD. Debe aclararse, que la validez de cualquier indicador respecto de una dimensión conceptual nunca es perfecta, y que incluso los que utiliza el PNUD tienen problemas, pero que se ven compensados por la utilidad del índice una vez agregado para aproximar una medida que resulta bastante consistente con nuestras teorías, expectativas, y otra información que tenemos disponible en base a otros indicadores.

Los indicadores que utiliza el PNUD y que están disponibles para casi todos los países del mundo son:

**Indicador de salud:**

- Esperanza de vida al nacer (años)

**Indicador de educación**

- Años promedios de escolaridad (años)
- Años esperados de escolarización (años)

**Indicador de nivel de vida digno**

- INB per cápita (normalizado por poder adquisitivo en dólares)

Para las comunas de la CABA no están desagregados todos esos indicadores, en parte porque se decide medir estas cuestiones de esta forma, o porque la información existe pero se publica procesada de otra manera. En cualquiera de los casos, hemos encontrado información que parece buena, confiable, y que puede utilizarse para medir esas mismas dimensiones de manera bastante razonable y consistente con la variable conceptual.

**Esos indicadores son:*****Indicador de salud***

- Tasa de mortalidad infantil por comuna

***Indicador de educación***

- Porcentaje de población de 25 años y más que recibió al menos 14 años de escolarización por comuna

***Indicador de nivel de vida digno***

- Promedio del ingreso per cápita familiar (IPCF) de los hogares por comuna

La mortalidad infantil, si bien no habla de la salud en toda la trayectoria vital, está ampliamente aceptada como un indicador de salud en tanto la salud en la infancia condiciona la del resto de la vida, y un estado que no resuelve la salud en la infancia difícilmente tenga un mejor desempeño en su política de salud en otras etapas de la vida. Normalmente, es propuesto como un buen indicador de la salud como variable conceptual en general, destacándose además que es un indicador muy fácil de recolectar y es muy sensible a variaciones de corto plazo, por lo que podemos ver más rápido el impacto de políticas específicas de salud que con otros indicadores (Gutierrez, J.P., y Bertozzi, S.M., 2003) (OPS, 1998).

La mortalidad en la CABA se mide por las defunciones registradas según lugar de residencia habitual, entendidas como lugar de residencia de la madre para menores de un año y del niño en mayores de un año.

El porcentaje de población que recibió al menos 14 años de educación, en el caso de las comunas es, de los indicadores disponibles, el que mejor da cuenta de los contrastes y diferencias entre las comunas, y también tiene una varianza considerable. Indicadores alternativos podrían haber sido el promedio de años de escolarización y el promedio de sobreedad. Toda elección de un indicador sobre otro tiene sus dificultades, pero en el caso del promedio de años de escolarización tiende a haber poca varianza y una polarización casi dicotómica, además de que la distancia entre un valor y otro no tiene la suficiente distancia y precisión como para ser tan sensible a las diferencias.

El promedio de sobreedad, por otro lado, al limitarse a cursos de la primaria, es un indicador menos global del fenómeno educativo, que particularmente en una Ciudad con amplia oferta universitaria pero también con una alta demanda de calificación laboral necesita una perspectiva más abarcativa. Por otro lado, los 14 años de educación son planteados como una meta ideal de años obligatorios a alcanzar a partir de la nueva Ley de Educación Nacional.

Por último, el ingreso per cápita familiar recogido por las encuestas, es conocido como un indicador complejo pero mucho más acertado que el PBI per cápita (PBG per cápita en el caso de las comunas), que además para las comunas es difícil de conseguir en

todo el período bajo estudio. El IPCF muestra los resultados reales de ingresos familiares de la población encuestada que luego son estimados para toda la población, se desagrega por comunas desde hace algunos años, y está controlado en su poder adquisitivo a pesar de estar en pesos porque estamos siempre dentro del mismo territorio (ese control del poder adquisitivo solo tiene sentido cuando se compara países), por lo tanto, se puede considerar un muy buen indicador, y también es muy sensible a las variaciones año a año.

Respecto del cálculo del índice, algunas diferencias con el PNUD: mientras que al PNUD le interesa comparar cada país respecto de sí mismo año a año, el objetivo de nuestro estudio es comparar las comunas entre sí, año a año. Para el cálculo del índice, es fundamental definir el valor máximo, es decir, el mejor estado de situación posible, y el valor mínimo, o la peor situación posible.

El PNUD define el techo en función del valor máximo registrado en la serie, el piso lo define en lo que denomina valores de subsistencia, es decir, valores teóricos respecto de la peor situación posible, debajo de la cual no habría ningún desarrollo humano (en sus indicadores, serían cero años de educación, 20 años para la esperanza de vida y 100 dólares para ingreso). De esta forma, el PNUD se garantiza que el piso nunca se ve alterado, por lo tanto las variaciones año a año son sólo en el valor máximo, y por otro lado, no existe nunca un caso igual a cero, porque cero siempre es el peor de los mundos y sólo existe en teoría (aunque hay países que se acercan bastante).

Ahora bien, como en nuestro caso queremos una medida real de la distancia, que no subestime las diferencias en función de valores teóricos, y considerando que si hubiese que definir un valor teórico de la peor situación en la CABA sería un problema técnico (porque habría que responder a la pregunta: ¿Cuál es el peor de los mundos? ¿Tiene sentido aplicar valores que ni siquiera existen en los países con la peor situación a nivel mundial a la CABA?), que además, de resolverse aplicando un criterio teórico de nivel de subsistencia como lo hace el PNUD, concentraría todos los casos considerados por encima de un valor medio, porque a pesar de que hay comunas que están muy mal en las dimensiones consideradas, difícilmente estén casi tan mal como los países en la peor situación.

Por lo tanto, para el valor mínimo en nuestra investigación utilizaremos el mismo criterio para el valor máximo, que es registrar el peor valor del año considerado. Esto tiene el problema de que si una unidad de análisis registra la peor situación en las tres dimensiones al mismo tiempo, su valor va a ser cero, pero eso también nos dice mucho sobre la situación de ese caso.

Por eso, como queremos medir distancia entre las comunas de la Ciudad, y sólo entre ellas y su evolución en el tiempo, optamos por denominar al índice como de desigualdad en el desarrollo humano comunal, diferenciándolo de una medida completa del desarrollo humano que abarque todo el universo teórico (todos los humanos del planeta) al comparar todos los países.

Si pusiéramos valores reales de subsistencia el índice dejaría de medir sólo distancia y pasaría a medir evolución en el tiempo respecto del peor escenario teórico, cuando lo que queremos observar es la variación relativa a las otras comunas porque es lo que nos permite ver los contrastes adentro del territorio y cómo evolucionaron.

Veamos ahora las fórmulas del índice: en todas las dimensiones, se normalizan los valores y se calcula la distancia del caso respecto del máximo y el mínimo de la siguiente forma:

$$\text{Índice de la dimensión} = X - \text{mín} / \text{MAX} - \text{mín}$$

Para la dimensión de salud, por otra parte, se normalizó el índice invirtiéndolo respecto de la unidad, es decir:

$$\text{Índice de la dimensión} = 1 - (X - \text{mín} / \text{MAX} - \text{mín})$$

En el caso específico del ingreso, Anand y Sen (2000) argumentan que, dado que cada índice es una aproximación a las capacidades de los individuos en esa dimensión, es probable que la función de transformación del ingreso en capacidades sea cóncava, por lo cual se utiliza en este caso el logaritmo natural:

$$\text{Índice de la dimensión nivel de vida} = \ln(X) - \ln(\text{mín}) / \ln(\text{MAX}) - \ln(\text{mín})$$

Luego, el Índice de Desarrollo Humano es simplemente el promedio geométrico del índice obtenido para cada una de las tres dimensiones con lo cual:

De esta forma, el índice va a oscilar entre 0 y 1, siendo 0 la peor situación y 1 la situación ideal. Como se dijo, cuando un caso tenga la mejor situación (o la peor) en todas las dimensiones, su valor va a ser igual a 1 (o a 0).

El IDH se calcula para los últimos años (2008-2011), y es un indicador de distancia, nos sirve para observar la evolución de las comunas respecto de las demás comunas y respecto de un ideal sentado por el valor máximo registrado, es decir, nos va a permitir ver cuánto, cuántas y cuáles comunas se alejan de la mejor situación posible registrada, si lo hacen, o si mejoran, cuánto se acercan al valor máximo. Es decir, es un indicador de distancia, ordinal, pero que también mide la intensidad de los cambios, con lo cual podemos ver y estimar la magnitud de las variaciones sensibles de un año al otro.